

LA LEY DE SUELO Y LA GESTIÓN URBANÍSTICA

Josep Roca Cladera

Santander, 23 de enero de 2008

SEMINARIO
LA LEY DE SUELO Y LOS GOBIERNOS LOCALES



Índice

Consideración preliminar

I. Régimen Jurídico del Suelo

Corolario: Ruptura con la política de liberalización del suelo

II. Régimen de Valoraciones

III. Políticas de suelo

Análisis pormenorizado del sistema de valoración del suelo

Consideración preliminar: Concepción aparentemente poco novedosa de la Gestión del Urbanismo (art. 3)

- “1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas (...)
- 2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:
 - a) La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico (...)**
 - b) La participación de la comunidad en las plusvalías (...)
 - c) El derecho a la información de los ciudadanos (...)
- 3. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada.”

I. Régimen Jurídico del Suelo

1.- Disociación entre el derecho de propiedad y la promoción de la urbanización

“En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual —rural o urbana—, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste. En cuanto a lo segundo, sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución.”

Estructura básica del nuevo régimen de suelo

Base fundamental: Art. 6 relativo a la iniciativa privada en la urbanización y edificación

Derecho de propiedad:

- Art. 7: Régimen urbanístico del derecho de propiedad
- Art. 8: Contenido del derecho de propiedad: Facultades
- Art. 9: Deberes y cargas
- Art. 12: Situaciones básicas del suelo
- Art. 13: Utilización del suelo rural

Derecho de desarrollo urbano:

- Art. 14: Actuaciones de transformación urbanística
- Art. 16: Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística

2.- La urbanización es un servicio público que se debe liberalizar

“El régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, que –en los términos en que la configure la legislación urbanística en el marco de esta Ley– es una actividad económica de interés general que afecta tanto al **derecho de la propiedad** como a la **libertad de empresa**. En este sentido, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad –de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto–, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, **la urbanización es un servicio público**, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser **abierta a la competencia de terceros**, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación.”

Iniciativa privada en la urbanización (art. 6a)

“La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

a) El derecho de **iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos**, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse **mediante procedimiento con publicidad y concurrencia** y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, **sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo**”

3.- En cambio la edificación es un acto consustancialmente privado (art. 6c)

“b) El derecho de consulta a las Administraciones competentes (...)

c) El **derecho del propietario** a realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, **la instalación, construcción o edificación permitidas**, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable.”

Corolario fundamental: Ruptura con el art. 76 de la LS 76

“Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios.”

4.- El derecho de propiedad no incorpora el deber de urbanizar

“El estatuto de la propiedad del suelo, definido –como es tradicional entre nosotros– como una combinación de facultades y deberes, **entre los que ya no se cuenta el de urbanizar** por las razones expuestas en el párrafo anterior, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías de que su participación se basa en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esta Ley, que persigue el progreso pero no la ruptura.”

5. Ni tampoco la edificabilidad se integra de forma automática en el derecho de propiedad (art. 7.2)

“La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”

6.- La propiedad conserva, no obstante, la facultad de participar en la actuación urbanizadora

“El estatuto de la propiedad del suelo, definido –como es tradicional entre nosotros– como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el de urbanizar por las razones expuestas en el párrafo anterior, **aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas**, con las debidas garantías de que su participación se basa en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esta Ley, que persigue el progreso pero no la ruptura.”

Facultades del derecho de propiedad (art. 8)

“Las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen:

a) La de realizar las instalaciones y construcciones (...)

b) La de edificar (...)

c) La de **participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización** a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación. Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.”

7.- El ejercicio de esa facultad implica la corresponsabilización en la promoción (art. 9.3)

“El ejercicio de la facultad prevista en la letra c) del apartado primero del artículo anterior, **conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas** y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización, de las obras al responsable de ejecutar la actuación.”

8.- Las situaciones básicas del suelo reflejan el estado fáctico en que se encuentran los terrenos

“1.- Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

2. Está en la situación de **suelo rural**: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, (...) b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, (...)

3. Se encuentra en la situación de **suelo urbanizado** el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. (...)”

9.- Son los promotores los que tienen los deberes de urbanización (art. 9.1)

“Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales:”

- a) “Entrega” de los suelos destinados a sistemas
- b) “Entrega”, debidamente urbanizado y libre de cargas y con destino al patrimonio público de suelo, del porcentaje de aprovechamiento correspondiente
- c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación, incluidas las plantas potabilizadoras y, en su caso, las infraestructuras de transporte público
- d) “Entrega” de las infraestructuras anteriores
- e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes
- f) Indemnizar a los titulares de derechos incompatibles con la ordenación”

Esos deberes no pueden ser ampliados por medio de los convenios urbanísticos (art. 16.3)

“3. Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, **no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente** en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será **nula de pleno Derecho.**”

10.- Se desrigidiza la entrega de aprovechamiento, fijándose una horquilla (art. 16.1.b)

“Con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores **no podrá ser inferior al cinco por ciento ni superior al quince por ciento.**

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá **permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje** de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.”

**Corolario al régimen jurídico del suelo:
Ruptura radical con la política de
liberalización del suelo introducida por
la Ley 6/98**

La liberalización del Suelo

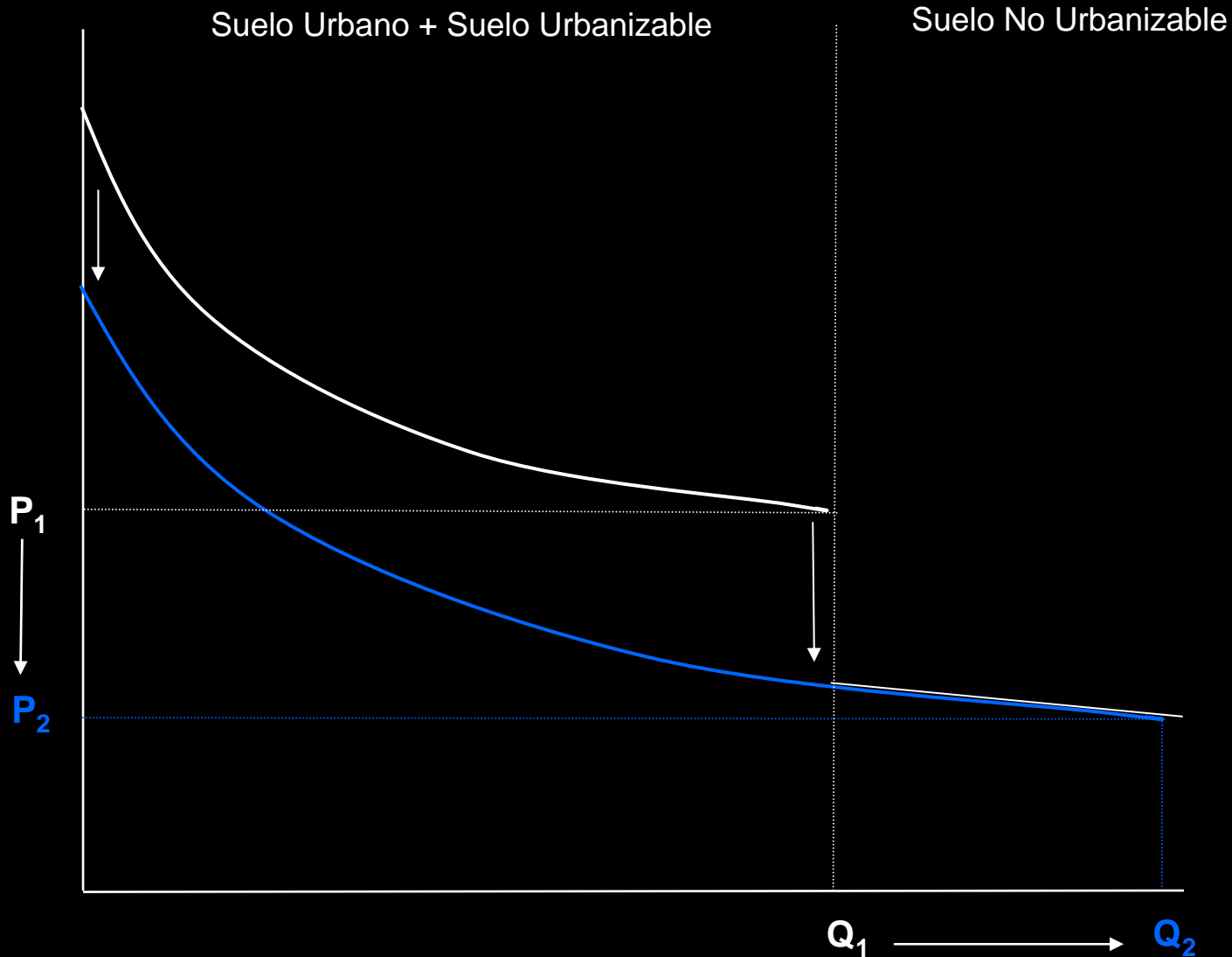
Arias Salgado, ministro de Fomento, en Pleno del Congreso, 30 de octubre 1997:

“Señorías, el proyecto de ley que tengo el honor de presentar a la Cámara responde, en concreto, a la necesidad de hacer frente al grave problema de la carestía de la vivienda, en cuyo origen está la carestía del suelo. (...) Es una ley de gran importancia porque incide sobre dos aspectos fundamentales para los ciudadanos: de un lado, sobre las mayores posibilidades de acceso a la vivienda, y, de otro, sobre la competitividad de nuestra economía y de las empresas, en la medida en que el suelo es un elemento primordial de los costes a los que hace frente cualquier actividad económica.”

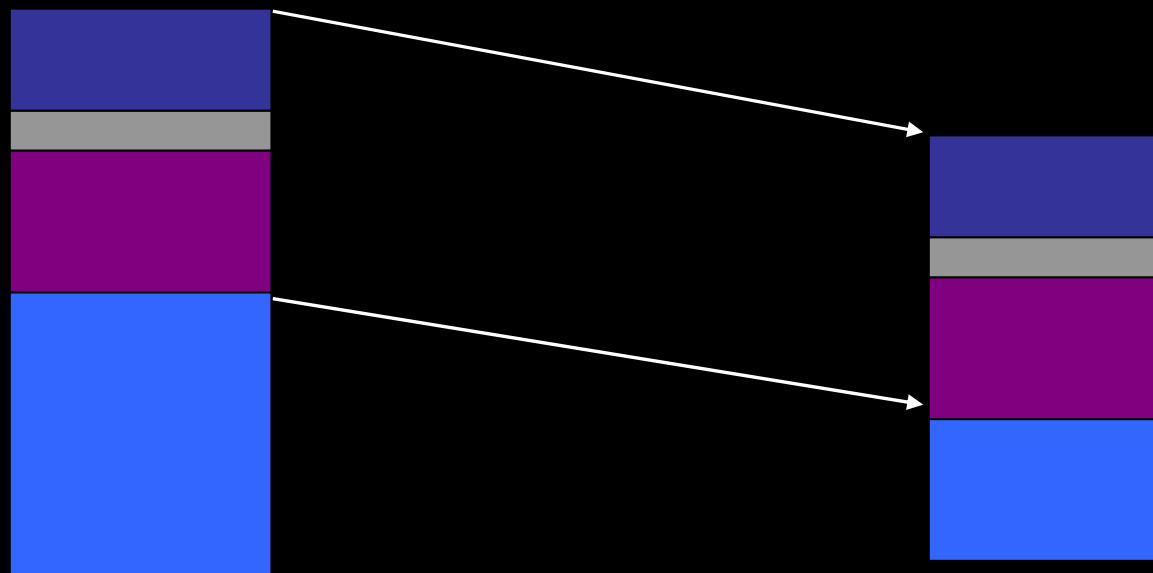
Objetivo: Aumentar la oferta de suelo disponible

"(...) facilitar el **aumento de la oferta de suelo**, a cuyos efectos considera susceptible de ser urbanizado todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones objetivas determinantes de su preservación (...). Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española"

LA CONDICIÓN DE “NO FRONTERA” Y SU EFECTO EN EL PRECIO DEL SUELO



Resultado previsto: abaratamiento del precio del suelo



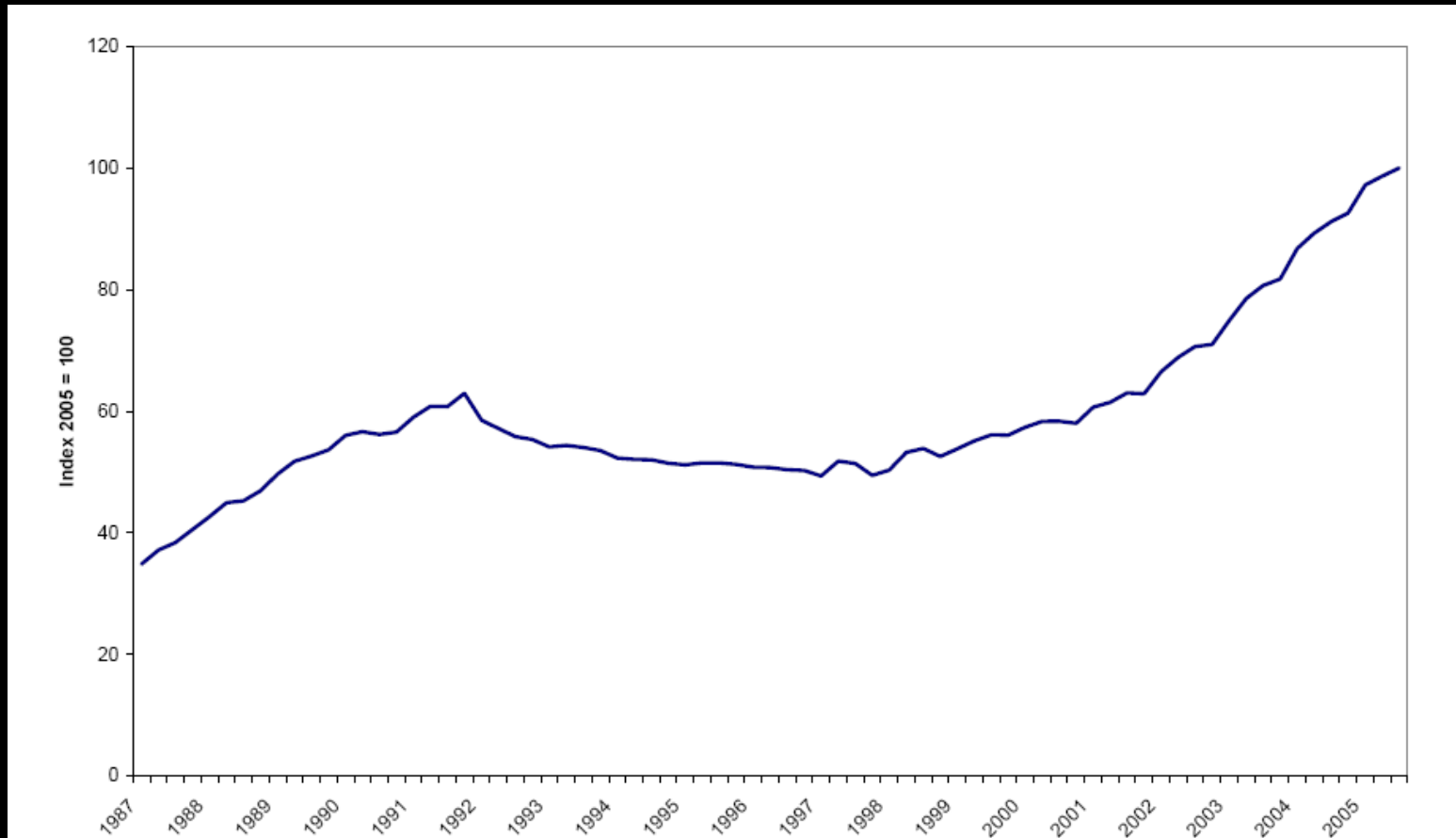
■ Precio Suelo ■ Coste Construcción
■ Gastos Promoción ■ Beneficio Promoción

■ Precio Suelo ■ Coste Construcción
■ Gastos Promoción ■ Beneficio Promoción

La “mano invisible”

Adam Smith, en *The Wealth of Nations* (1776), escribió: “But the annual revenue of every society is always precisely equal to the exchangeable value of the whole annual wasteman produce of its industry, or rather is precisely the same thing with that exchangeable value. As every individual, therefore, endeavors as much as he can both to employ his capital in the support of domestic industry, and so to direct that industry that its produce may be of the greatest value; every individual necessarily labors to render the annual revenue of the society as great as he can. He generally, indeed, neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it. By preferring the support of domestic to that of foreign industry, he intends only his own security; and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention. Nor is it always the worse for the society that it was not part of it. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it. I have never known much good done by those who affected to trade for the public good. It is an affectation, indeed, not very common among merchants, and very few words need be employed in dissuading them from it.”

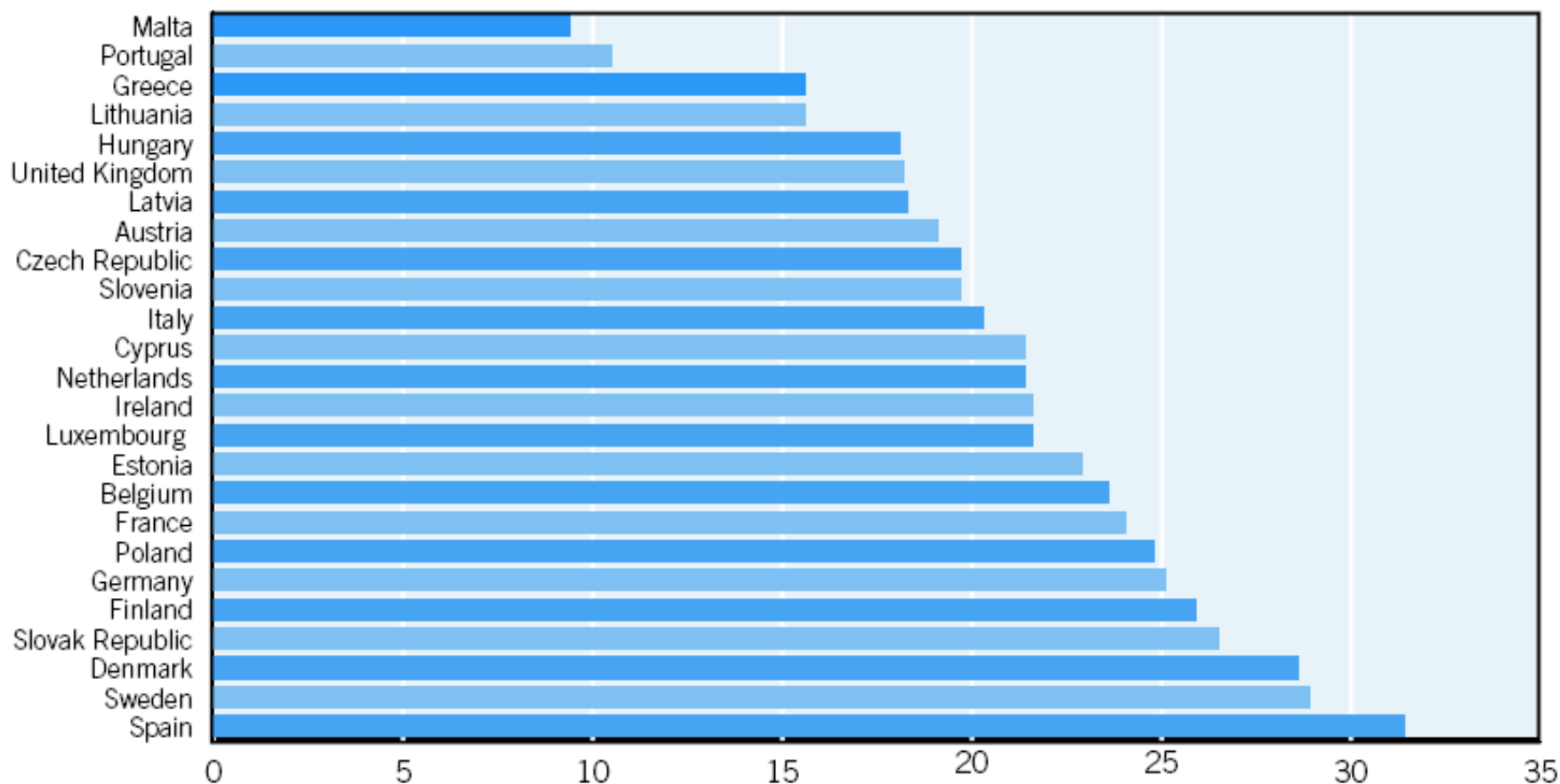
Los resultados: “boom” de los precios inmobiliarios



The Spanish boom now surpasses that of other EU countries, such as France, Ireland and the UK, and may be setting a world record.

RICS European Housing Review 2005

4.2F Housing consumption (% of total household consumption) 2003



11.- Frente a la política de liberalización del suelo, la LS 07 ha impulsado la noción de desarrollo sostenible

“la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente (...) El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada (...) Y el suelo urbano –la ciudad ya hecha– tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.”

La LS 07 y el desarrollo sostenible

Principio general de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 2)

Derechos a una vivienda digna y un medio ambiente y paisaje adecuado de los ciudadanos (art. 4)

Criterios básicos de utilización del suelo (art. 10)

Utilización racional del suelo rural (art. 13)

Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano (art. 15)

II. Régimen de Valoraciones

12.- La clasificación del suelo ha generado rentas de monopolio que han contribuido al encarecimiento del suelo

“Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de *la clasificación* y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una *técnica urbanística*, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad, y *que no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo*. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que sí compete plenamente al legislador estatal, *la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo*, incorporando *expectativas* de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos, y por ende ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional”

13.- Es precisa una valoración basada en el “ser”, no en el “devenir”

“Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido un régimen de valoraciones (...) que ha tenido un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, ***partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real***. Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. **Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos.** Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común de que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro”

“Para facilitar su aplicación y garantizar la necesaria seguridad del tráfico, la recomposición de este panorama debe buscar la sencillez y la claridad, además por supuesto de la justicia. Y es la propia Constitución la que extrae expresamente –en esta concreta materia y no en otras- del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para **impedir la especulación**. Ello es perfectamente posible **desvinculando clasificación y valoración**. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Esto supuesto, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el **valor de sustitución del inmueble en el mercado** por otro similar en su misma situación.”

14.- El suelo rural debe ser valorado en función a su intrínseca rentabilidad (art. 22)

**“1. Cuando el suelo sea rural a los efectos de esta Ley:
a) Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.”**

15.- El suelo urbanizado se tasa en función a su valor de mercado (art. 23)

“1. Para la valoración del suelo urbanizado que no está edificado (...)

a) (...)

b) Se aplicará a dicha edificabilidad el **valor de repercusión** del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático.

(...)

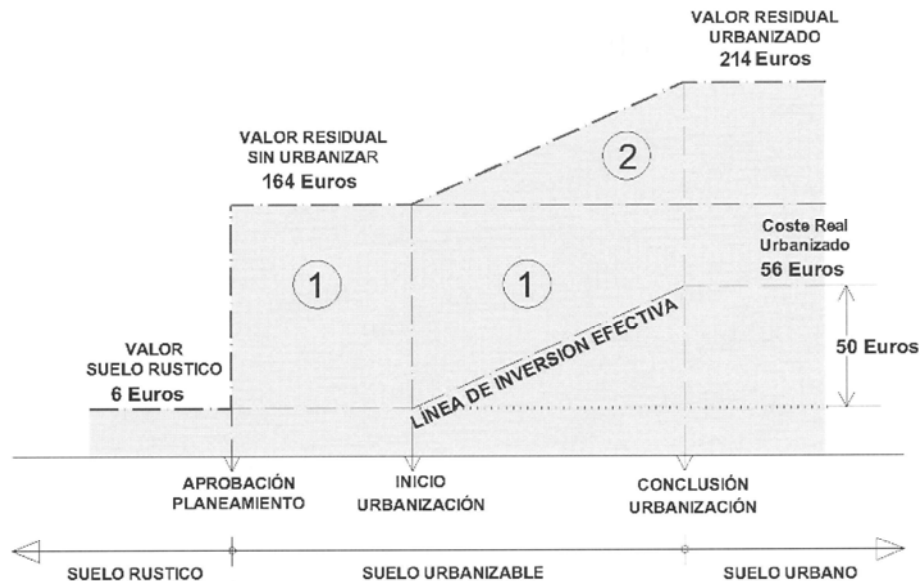
2. Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes:

a) El determinado por la **tasación conjunta del suelo y de la edificación** existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.

b) El determinado por el método residual del apartado 1 de este artículo, (...)”

16.- El aprovechamiento resultante de la urbanización o reurbanización no es evaluable si no se ha procedido a iniciar la actuación urbanística (art. 25)

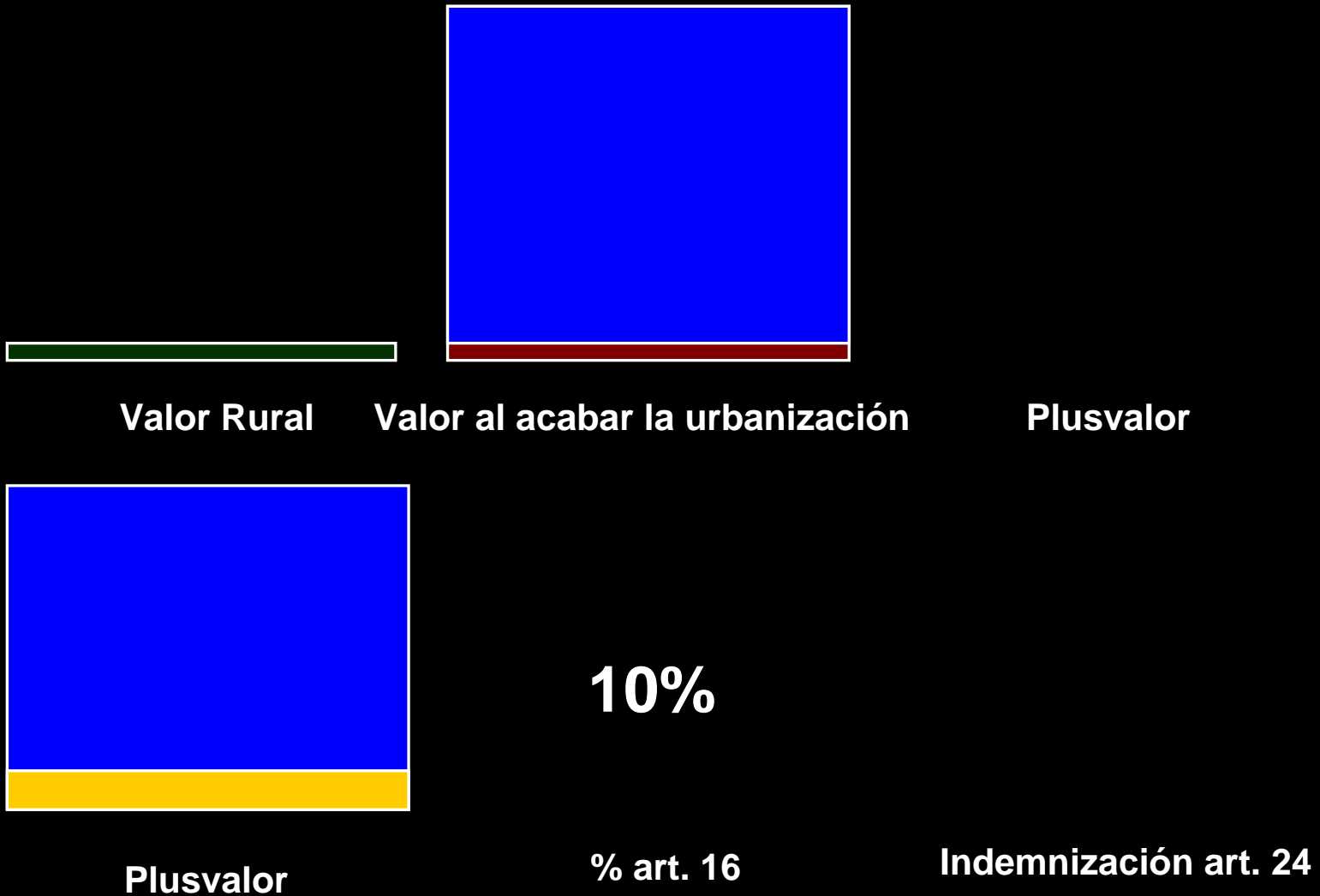
Sólo cuando el suelo está en proceso de urbanización, se agregan rentas al valor rural (o urbanizado)



- ① Area de Plusvalor obtenida sin Inversión efectiva.
- ② Area de Plusvalor obtenida durante la inversión.

17.- El derecho a participar en las actuaciones de nueva urbanización se tasa en función del art. 16.1.b) (art. 24)

Art. 24



III. Políticas de Suelo

18.- Universalización de la reservas de suelo a efectos de VPO (art. 10b)

“b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, **con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública** que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, **comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial** prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.”

Cantabria, por debajo de la media nacional en cuota de producción de VPO

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL NACIONAL	16,9%	19,5%	23,8%	24,1%	29,5%	29,5%	25,1%	24,1%	17,0%	12,8%	10,5%	7,4%	9,0%	9,9%	10,5%	9,2%
Andalucía	20,6%	24,9%	33,3%	34,4%	45,9%	40,7%	37,0%	35,5%	27,6%	17,5%	12,1%	7,6%	9,2%	10,4%	10,2%	7,0%
Aragón	25,5%	30,7%	29,8%	27,0%	15,5%	19,8%	13,0%	15,7%	0,4%	3,2%	4,1%	2,6%	0,8%	10,2%	13,0%	7,9%
Asturias (Principado de)	36,0%	24,6%	33,7%	26,1%	43,8%	33,2%	19,5%	25,7%	13,3%	11,2%	11,6%	7,1%	11,6%	8,5%	8,1%	6,9%
Balears (Illes)	4,9%	4,9%	7,8%	14,0%	39,1%	25,3%	20,8%	21,4%	14,0%	1,2%	4,7%	3,1%	2,6%	10,4%	3,8%	3,8%
Canarias	10,8%	16,2%	30,9%	10,5%	10,0%	22,9%	24,8%	17,8%	1,4%	6,6%	4,2%	0,8%	4,7%	3,8%	9,4%	3,6%
Cantabria	10,3%	5,6%	6,3%	9,6%	8,8%	4,7%	3,9%	2,5%	14,5%	3,1%	9,0%	6,4%	6,7%	8,8%	5,0%	10,0%
Castilla y León	20,6%	14,3%	11,3%	17,0%	13,5%	12,1%	7,5%	6,4%	7,4%	6,3%	3,4%	1,3%	7,9%	5,5%	9,0%	8,3%
Castilla-La Mancha	37,4%	44,1%	26,4%	21,7%	34,2%	23,6%	24,6%	24,4%	13,2%	12,8%	7,0%	1,5%	8,5%	4,8%	9,3%	9,8%
Cataluña	5,3%	9,1%	6,4%	5,5%	17,1%	17,0%	15,0%	11,4%	3,5%	4,7%	5,9%	3,3%	5,9%	6,4%	5,8%	4,5%
Comunidad Valenciana	13,8%	19,5%	25,0%	30,1%	39,5%	39,4%	41,4%	39,3%	28,8%	21,6%	18,1%	13,2%	13,9%	9,1%	8,4%	6,9%
Extremadura	64,6%	59,8%	68,5%	42,8%	46,8%	38,6%	35,7%	36,2%	30,3%	30,4%	28,9%	23,2%	19,8%	18,1%	18,9%	16,0%
Galicia	24,1%	19,8%	21,3%	13,2%	16,8%	26,3%	20,3%	20,9%	15,5%	11,3%	10,1%	7,9%	6,3%	10,0%	9,4%	9,9%
Madrid (Comunidad de)	12,0%	17,1%	12,9%	26,0%	15,0%	27,4%	21,5%	20,4%	20,7%	9,0%	5,0%	4,1%	2,6%	17,1%	17,3%	18,8%
Murcia (Región de)	15,8%	4,7%	28,5%	26,0%	46,1%	47,6%	42,5%	43,8%	30,2%	29,3%	21,1%	19,3%	11,1%	7,4%	5,9%	2,8%
Navarra (Comunidad Foral de)	26,9%	23,7%	42,1%	22,1%	4,9%	48,1%	42,3%	44,4%	33,1%	31,9%	25,0%	23,9%	17,6%	11,8%	32,6%	33,8%
País Vasco	6,0%	21,5%	20,2%	30,8%	28,4%	35,0%	18,3%	21,3%	17,9%	11,7%	15,7%	17,7%	34,7%	25,9%	26,5%	33,0%
Rioja (La)	13,0%	13,7%	15,0%	36,0%	32,8%	27,6%	25,7%	36,0%	23,1%	20,8%	13,1%	9,4%	21,5%	13,3%	14,4%	15,9%
Ceuta	21,0%	0,0%	49,8%	84,1%	0,0%	0,0%	0,0%	67,1%	0,0%	0,0%	0,0%	19,6%	0,0%	0,0%	43,0%	16,3%
Melilla	0,0%	0,0%	91,9%	13,5%	32,6%	4,7%	0,0%	32,5%	0,0%	0,0%	5,8%	25,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

19.- Patrimonios Públicos de Suelo tienen por finalidad regular el mercado de suelo (art. 33.1)

“1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del (...) apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, (...)”

... y no promover la financiación de la Administración Pública (art. 33.2)

“1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del (...) apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un **patrimonio separado** y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, (...)”

De ahí que su destino sea la construcción de viviendas protegidas (art. 34.1)

“1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, **deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.** Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.”

... impidiéndose a la Administración su enajenación a precios superiores a los tasados (art. 34.2)

“2.- Los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora.

20.- Extensión de la figura del derecho de superficie (art. 35) y generalización en 99 años

“1. El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas.

También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo.

2. (...) el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de **noventa y nueve años.**”

VALORACIONES DE SUELO

¿Qué vale el suelo?

¿Por lo que es?

¿O por lo que será?

¿A quien corresponde ese valor?

¿Al titular del suelo?

(Detentador del título jurídico del derecho de propiedad)

¿Al urbanizador?

(Que asume el riesgo de la acción urbanizadora)

¿O a la colectividad?

(Que genera el plusvalor por medio de la ordenación urbanística)

El modelo de las LS 56-98

Las Leyes del suelo (1956, 1976, 1998) otorgaron el monopolio del aprovechamiento urbanístico a la propiedad del suelo

Artículo 2. Facultades del derecho de propiedad.

1. Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las Leyes o en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios.

Artículo 2 de la Ley 6/98, antiguo artículo 76 de la LS 76

Es la clasificación del suelo el mecanismo por el que se consolida ese monopolio del aprovechamiento a favor de la propiedad fundiaria

La noción de “Aprovechamiento Urbanístico”

El sistema implantado por la Ley del Suelo de 1956 se cierra por medio de la calificación del suelo y, en especial, de la noción de aprovechamiento:

- El aprovechamiento urbanístico determina los *usos* y las *tipologías* (vivienda libre, VPO, comercial, oficinas, industrial, ...), preconfigurando el atractivo futuro del suelo. En terminología valorativa: el *valor de repercusión*; es decir lo que repercute el suelo por m² edificable (€/m²)
- Al concretar la *edificabilidad* predeterminan el “cuánto” de la actuación urbanística: la intensidad de edificación por unidad de superficie (m²t/m²s)
- Finalmente, el Plan pormenoriza las *cargas de urbanización*, y por tanto los costes que para la propiedad privada tendrá la actuación urbanística

El Plan anticipa, por tanto, el beneficio de la promoción del suelo, el contenido económico de la propiedad, generando “ex-ante” un plusvalor inmobiliario de carácter oligopólico a favor del titular del suelo

¿Qué será mi bebé?





¿Una arquitecta de prestigio?



Zaha Hadid

¿Un futbolista de élite?



¿Un futbolista de élite?



¿O un trotamundos?



¿Un campo de cereal?



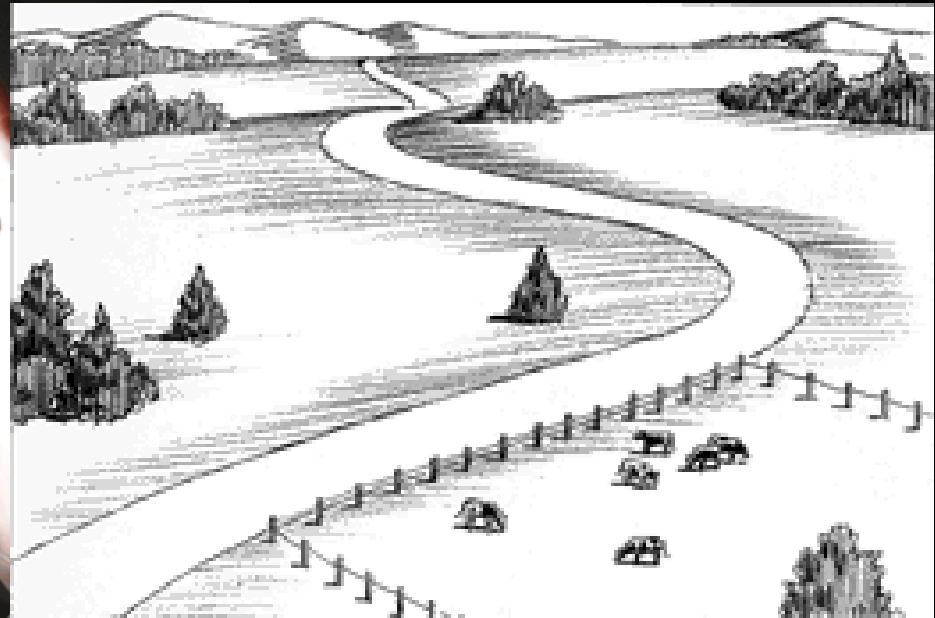
O ...



¿un campo de casas?

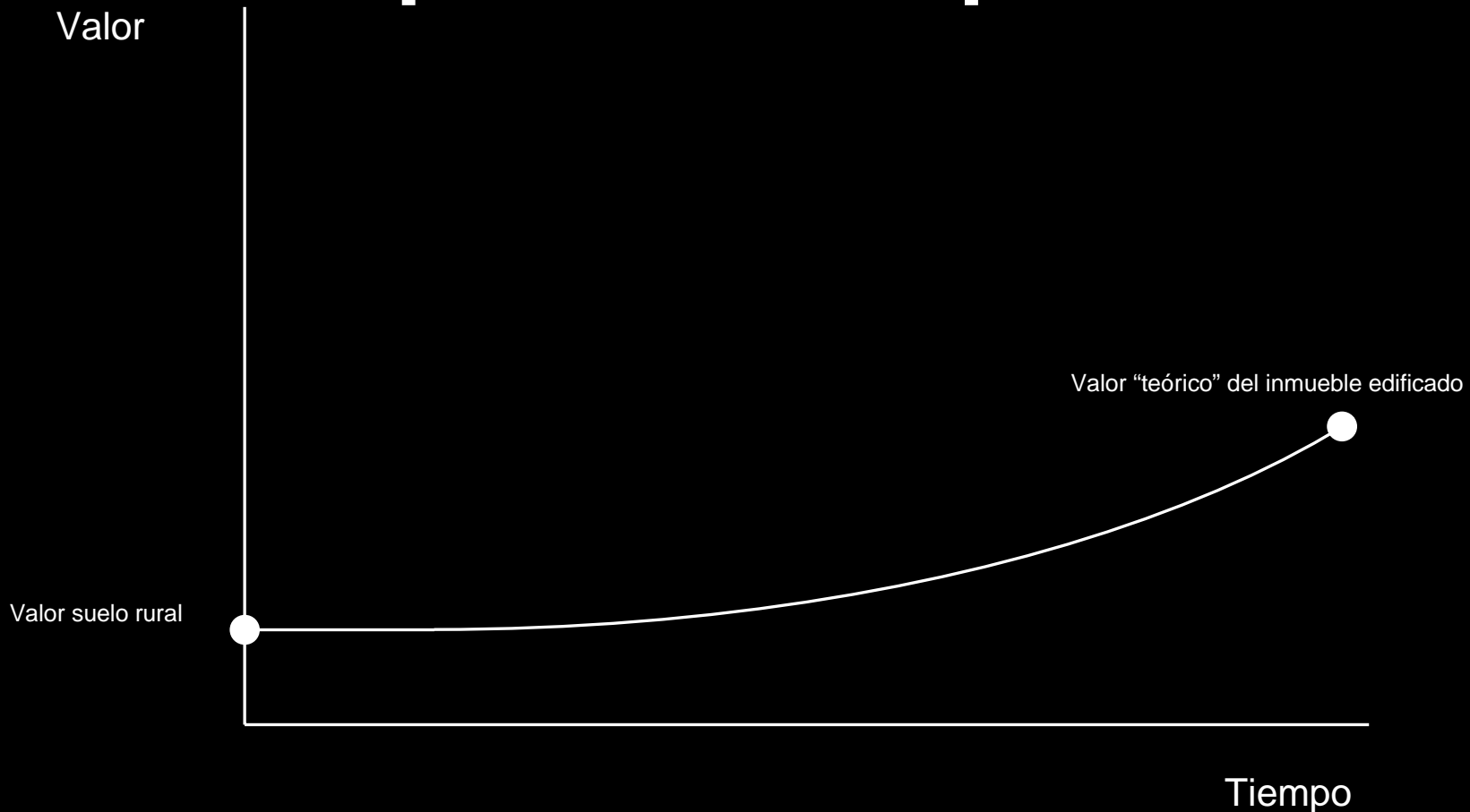


Aprovechamiento es predecir el futuro

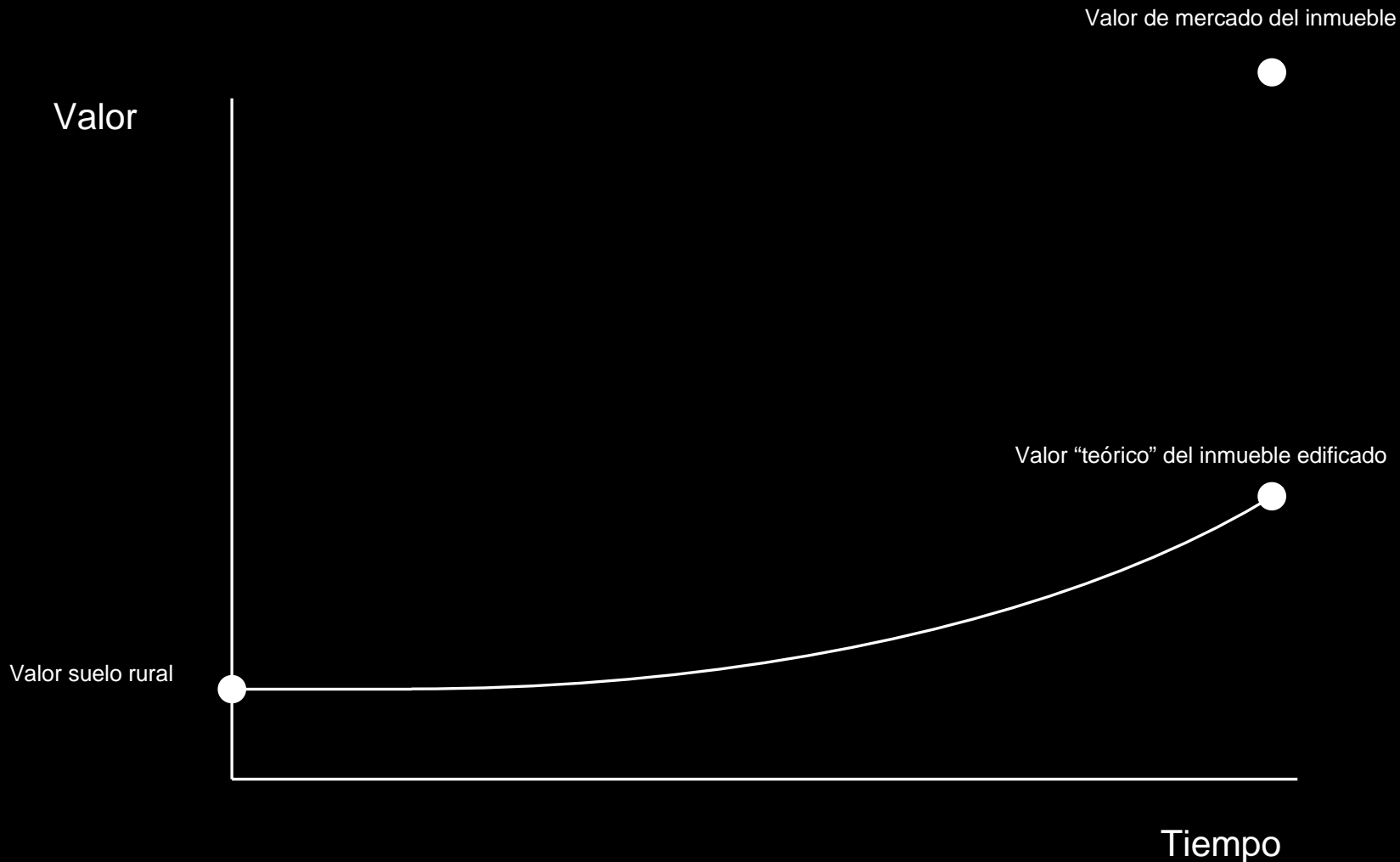


**... y el “valor residual como
corolario”**

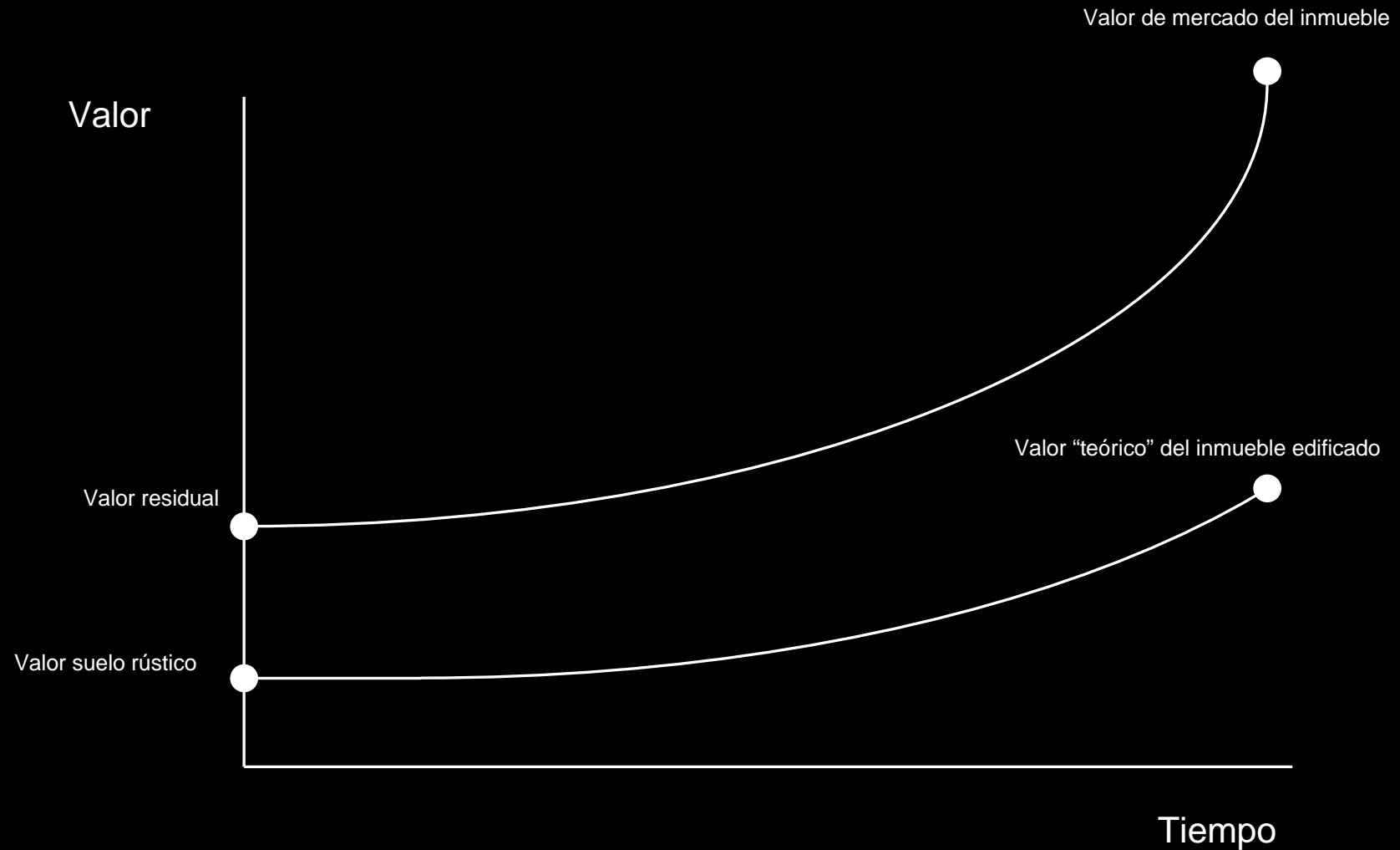
Lo razonable parece que sería que el valor del suelo rural fuera un componente del precio final



... pero la realidad es que es el valor de mercado del inmueble ...



... el que determina el valor del suelo



El método residual es un viaje en el tiempo



**... de la misma forma como el
aprovechamiento nos permite
conocer el valor futuro del inmueble,**



... que este bebé ...



... se convertirá en esta mujer

el método residual permite deducir el valor actual del suelo a partir de ese valor futuro



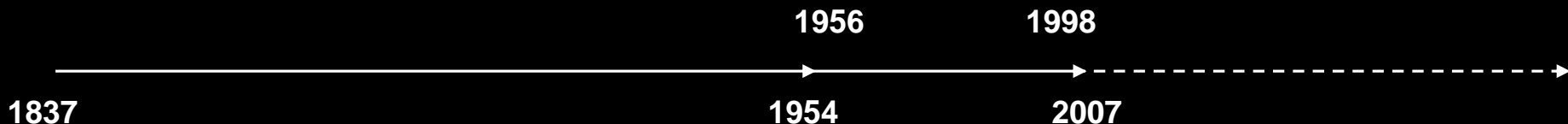
... y de esta mujer “futura” ...



... “conocer” a qué niña corresponde

Fases en la concepción del justiprecio expropiatorio

1. La época del dominio de la legislación de expropiación forzosa (1837-1954)
2. La época de la legislación de suelo (1956-1998)
3. Hacia una nueva concepción del valor a efectos urbano-expropiatorios (2007 ... ?)



El valor “real” en la legislación expropiatoria

El **justiprecio**, elemento central de la defensa del derecho de propiedad en el régimen constitucional

Dicho justiprecio, en una economía de mercado, no puede ser otra cosa que el **valor de mercado**

La referencia al valor real por parte de la legislación expropiatoria ha sido así entendido como la contraprestación económica para alcanzar en el mercado un bien idéntico al desposeído por la expropiación

El valor real como un valor de sustitución de mercado

La Ley de 1879: inicio de la búsqueda de la objetividad

La “reforma interior” y el problema del “valor”: ¿deben indemnizarse las plusvalías del Plan o Proyecto generador de la transformación urbana?

La solución del legislador expropiatorio de 1879

La irrupción del urbanizador

Proyecto generador de la expropiación

Art. 49. En las enajenaciones forzosas que exija la ejecución de la obra será regulador para el precio el valor de las fincas antes de recaer la aprobación al proyecto.

La “síntesis” de la LEF 1954

De “entrada”, un valor objetivo (art. 38):

- Método aditivo y
- Valor fiscal (residual) del suelo

(Dudas sobre el método aditivo y, sobre todo, el valor fiscal)

El valor no debe incorporar las plusvalías resultantes del plan o proyecto legitimador de la expropiación (36.2)

(La interpretación jurisprudencial del precepto anterior)

Pero, de “salida”, cabe garantizar el valor real, o de sustitución de mercado (43)

El diagnóstico de la LS 56

"En la evaluación del suelo que circunda el núcleo urbano prepondera, en efecto, la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas, que se incorporan, así, como valores adicionales, al valor actual del fundo; **se computa indebidamente la plusvalía que en su momento será el resultado principal de la inversión urbanizadora**, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando, efectivamente, llegue a producirse, como consecuencia de los obras en proyecto, ha de revertir en gran parte a la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. Lo cierto es, sin embargo, que suelen pretenderse precios de especulación en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no, se hace imposible o se demora la movilización de la propiedad territorial, es decir se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con oferta de terrenos a precios razonables. El beneficio que pueda obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento del valor. Pero, **en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad.**"

El diagnóstico de la LS 56: hacia la valoración “objetiva”

"La valoración del suelo constituye un punto capital en la ordenación. Para establecerla con equidad se han de desechar los módulos hasta ahora vigentes de capitalización del líquido imponible y del valor en venta, ya que el primero no responde, por lo común, a la realidad, y el segundo favorece la especulación. El tráfico de los terrenos no se opera en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la ley económica del mercado determina naturalmente un precio justo que excluya legítimamente toda intervención. **Procede, pues, apoyar las valoraciones en fundamentos objetivos**"

El modelo de valoración de la legislación de suelo

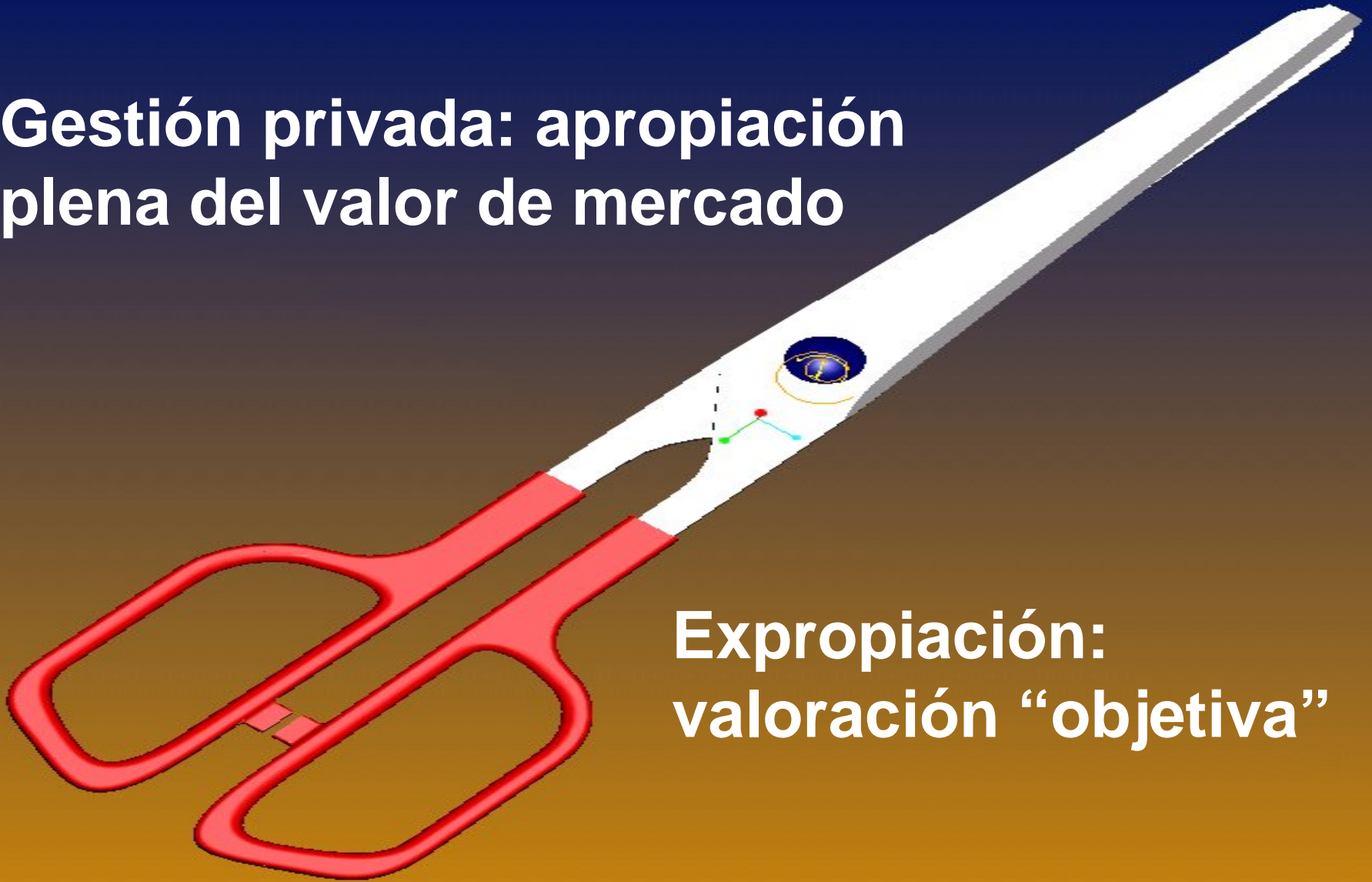
En coherencia con el “pacto histórico” introducido en la LS 56 (confiar a la propiedad del suelo el desarrollo urbanístico “a cambio” de aceptar la potestad pública de ordenación de la acción urbanizadora), el legislador de suelo reconoce al expropiado las “expectativas” generadas por el planeamiento urbanístico. El valor “post-plan”, a diferencia del valor “pre-plan” de la Ley de 1879

Sin embargo la búsqueda de la *objetividad* conduce al valor *fiscal* de esas expectativas (aprovechamiento urbanístico)

- ¿Qué se valora? El aprovechamiento urbanístico resultante de Plan
- ¿Cómo se valora? Fiscalmente

Las “tijeras” del legislador de suelo

Gestión privada: apropiación plena del valor de mercado



Expropiación:
valoración “objetiva”

Las “tijeras” del legislador de suelo

Indemnización por
cambio de planeamiento:
Valoración de derechos
adquiridos



Expropiación:
Valoración de las
expectativas generadas
por el planeamiento

La esquizofrenia del Supremo y la Ley 8/1990

La “dualidad” de valoraciones en el periodo 1956-1990:
valoración urbanística vs. valoración de mercado (LEF) en
virtud de la finalidad de la expropiación

La jurisprudencia: expectativas urbanísticas en suelo no
urbanizable derivadas de la aplicación del artículo 43 de la
LEF

La Ley 8/90:

- La unificación de criterios valorativos, sea cual sea la finalidad que motive la expropiación
- La derogación del 43 por lo que respecta a la valoración del suelo

**... pero ¿está, de verdad,
derogado el art. 43 de la LEF?**

La Ley 6/98: ¿hacia un cambio de paradigma?

Arias Salgado, ministro de Fomento, en Pleno del Congreso, 30 de octubre 1997:

“Señorías, el proyecto de ley que tengo el honor de presentar a la Cámara responde, en concreto, a la necesidad de hacer frente al grave problema de la carestía de la vivienda, en cuyo origen está la carestía del suelo. (...) Es una ley de reforma estructural de gran importancia, de las que yo me atrevería a decir que definen una legislatura. Es una ley de gran importancia porque incide sobre dos aspectos fundamentales para los ciudadanos: de un lado, sobre las mayores posibilidades de acceso a la vivienda, y, de otro, sobre la competitividad de nuestra economía y de las empresas, en la medida en que el suelo es un elemento primordial de los costes a los que hace frente cualquier actividad económica. La legislación estatal sobre el suelo hasta el momento vigente (...) no sólo no se ha reducido el problema de los altos precios del suelo, sino que se ha agravado hasta extremos que hacen urgente su modificación.”

Hacia el valor real

La Exposición de Motivos indica que en el campo de la valoración el objetivo central de la Ley consiste:

“En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación”.

“Se elimina así la dualidad de valores, inicial y urbanístico, a la que habían quedado ya reducidos los cuatro valores diferentes que estableció en su día la versión primera de la Ley del Suelo, de forma que, a partir de ahora, no habrá sino un solo valor, el valor real, único que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria”.

La máquina del tiempo de Arias Salgado: rumbo a 1954

Proyecto de Ley, 9-6-1997

Artículo 25. Criterio general de valoración.

El suelo se valorará con arreglo a su **valor real**, calculado según su clase y situación, en la forma establecida en los artículos siguientes.

Actors

Rod Taylor, Alan Young, Yvette Mimieux

Producer & Director

George Pal

Screenplay

David Duncan

Date of Film

1960

Author

H.G. Wells

Date of Novel

1895

TV
PG



1954

1998

... La nave ha “recalado en 1976 en vez de 1954

La máquina del tiempo de Arias Salgado: rumbo a 1954

Aprobación Definitiva, 31-5-1998

Artículo 25. Criterio general de valoración.

El suelo se valorará según su clase y situación, en la forma establecida en los artículos siguientes.

Actors

Rod Taylor, Alan Young, Yvette Mimieux

Producer & Director

George Pal

Screenplay

David Duncan

Date of Film

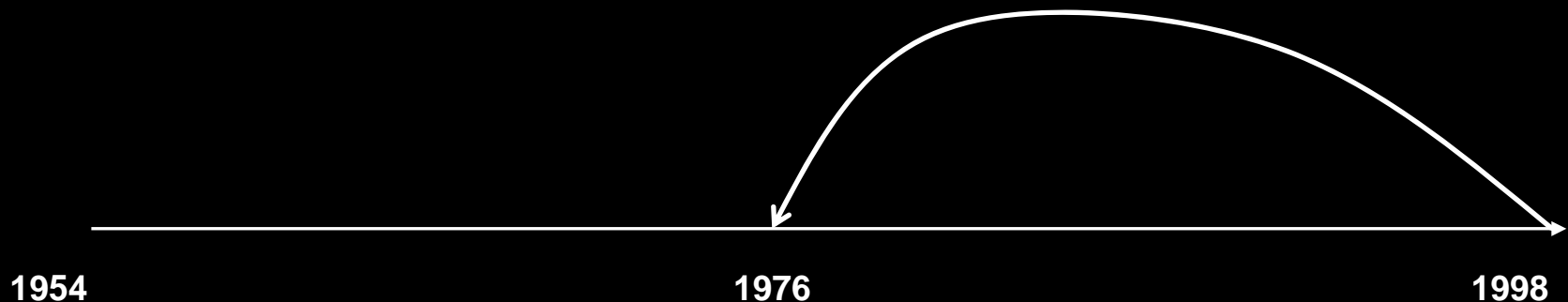
1960

Author

H.G. Wells

Date of Novel

1895



... La nave ha “recalado en 1976 en vez de 1954

Un nuevo modelo

1. Un modelo basado en la valoración del “ser”, no del “devenir”
2. Un modelo en el que no se indemnice la plusvalía generada por el planeamiento urbanístico, el “existing value” en vez de el “market value”
3. En el que el suelo en situación de rústico se evalúe en función a su rentabilidad agraria
4. Y donde el suelo en situación de urbano se valore en función al valor de mercado derivado de su estado actual, no de las expectativas de su hipotética transformación urbana
5. Un modelo, en suma, en el que el “aprovechamiento” urbanístico resultante del planeamiento no sea el objeto central de valoración

**... pero de nuevo, el problema de las
“tijeras”**

**Expropiación: la propiedad
puede apropiarse de un
10% del aprovechamiento**



**Gestión privada:
la propiedad puede
apropriarse un 90%
del aprovechamiento**

¿Cómo resolver el dilema?

Alternativas posibles:

1. O “disolver” el planeamiento, rompiendo la noción de “aprovechamiento”: urbanismo no atributivo, o “master plan”
2. Reducir el aprovechamiento por medio de reservas elevadas de suelo para Vivienda Protegida, limando el plusvalor generado por el Plan
3. O reconocer, una vez por todas, que el plusvalor pertenece a la sociedad (reconociendo, en virtud del artículo 47 CE, una participación privada del mismo: ¿un 10%?)